

Verwaltung, öffentliche

Bogumil, Jörg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bogumil, J. (2018). Verwaltung, öffentliche. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2829-2839). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55992682>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Jörg Bogumil

Verwaltung, öffentliche

S. 2829 bis 2839

URN: urn:nbn:de:0156-55992682



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Verwaltung, öffentliche

Gliederung

- 1 Begriffsdefinition
- 2 Verwaltungszuständigkeiten
- 3 Verwaltungsorganisation und -aufbau
- 4 Umfang des öffentlichen Dienstes
- 5 Verwaltungsreformen
- 6 Verwaltungswissenschaften
- 7 Planungsverwaltung

Literatur

Ausgehend von der Beschreibung der Vielfältigkeit öffentlichen Verwaltungshandelns werden die Verwaltungszuständigkeiten im Bundesstaat dargelegt und anschließend der Verwaltungsaufbau und die Verwaltungsorganisation skizziert. Nach einem kurzen Blick auf den Umfang des öffentlichen Dienstes in Deutschland werden die Bemühungen um Verwaltungsreformen und die verschiedenen disziplinären Perspektiven auf den Gegenstand der öffentlichen Verwaltung erläutert. Ein Blick auf die Planungsverwaltung schließt den Beitrag ab.

1 Begriffsdefinition

Öffentliche Verwaltungen sind ein vielfältiges Phänomen. Zu ihr gehören Bürgerämter und Bezirksregierungen, Gefängnisse und Universitäten, Ministerien und Museen, Regulierungsbehörden und Stadtwerke, die Bundesagentur für Arbeit und die Krankenkassen. Es gibt somit erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Aufgabenbereiches, der Außenbeziehungen und des in den Verwaltungen tätigen Personals. Zudem befinden sich öffentliche Verwaltungen in unterschiedlichen Rechtsformen wie Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts und ihre Wirtschaftsunternehmen in unterschiedlichen privaten Rechtsformen (GmbH, AG).

Diese Vielfältigkeit zeigt sich auch in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit öffentlichen Verwaltungen. Man kann sich mit den Aufgaben und Leistungen öffentlicher Verwaltungen, ihren Verfahrensregeln und tatsächlichen Verfahrensweisen, ihren formellen und informellen Strukturen, ihren Innen- und Außenbeziehungen oder ihrem Personal und seiner Rekrutierung, seinen Karrieremustern, seinen Fähigkeiten, seinen Einstellungen, seinen Motivationen und seinen Frustrationen befassen. Insofern verwundert es daher nicht, dass es keine einheitliche Definition von öffentlicher Verwaltung gibt. Öffentliche Verwaltung lässt sich nach der berühmten Aussage von Ernst Forsthoff (1973: 1) nicht klar definieren, sondern nur beschreiben. Dabei lassen sich allerdings zwei zentrale Aussagen treffen. Zum einen liegt ein wesentlicher Unterschied von öffentlichen Verwaltungen im Vergleich zu anderen Organisationen darin, dass sie einer demokratisch legitimierten politischen Steuerung und Kontrolle unterliegen. Zum anderen kann grob unterschieden werden zwischen der unmittelbaren Verwaltung, das sind die Gebietskörperschaften der Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltungen, und der mittelbaren Verwaltung, dies sind Anstalten des öffentlichen Rechts wie die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und einige andere kleinere Organisationen.

2 Verwaltungszuständigkeiten

Im deutschen Verwaltungsföderalismus nehmen die Bundesländer die zentrale Rolle als Vollzugsebene für Bundes- und Landesgesetze ein. Nach dem Grundgesetz (GG) (Art. 30, Art. 83) ist die Verwaltung in Deutschland vor allem Aufgabe der Länder und der Gemeinden. Folgende Verwaltungszuständigkeiten sind zu unterscheiden.

- **Bundeseigene Verwaltung**

Nur in wenigen, im Grundgesetz ausdrücklich aufgeführten Fällen besteht eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau. Dies wird als der Bundesvollzug von Bundesgesetzen bezeichnet. Hierzu gehören der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung (in der Bund und Länder allerdings auch zusammenarbeiten), die Bundeswasserstraßen und die Schifffahrt, die Bundespolizei und die Bundeswehrverwaltung.

- **Bundesauftragsverwaltung**

Der Landesvollzug von Bundesgesetzen im Bundesauftrag, die sogenannte Bundesauftragsverwaltung, ist ebenfalls selten. Hierzu zählen die Verwaltung der Bundesautobahnen und

Bundesstraßen, die Luftverkehrsverwaltung, die Genehmigung von Kernkraftwerken und Anlagen zur Lagerung und Wiederaufbereitung radioaktiver Stoffe und die Verwaltung bestimmter Steuern. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung besteht ein umfassendes Weisungsrecht des Bundes, der die Rechts- und die Fachaufsicht ausübt, allerdings auch die Kosten trägt. Ferner bestimmt er die Ausbildungsvorschriften und ist an der Bestellung der Leiter von Mittelbehörden beteiligt.

- Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder

Die Regel des Verwaltungsvollzugs in Deutschland ist der Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder. Die Länder dürfen hier die Einrichtungen der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst bestimmen. Praktisch können die Landesverwaltungen damit bei der Krankenhausplanung, bei der Jugendhilfe, im Umweltschutz, bei der Stadtplanung und im *Baurecht*, im Straßenverkehrsrecht und im Ausländerwesen den Spielraum ausschöpfen, den die Gesetze lassen. Der Bund übt nur die Rechts-, aber keine Fachaufsicht aus. Die Verwaltungskosten werden vom Land getragen, Geldleistungen an die Bürger können bis zu 50 % vom Bund getragen werden.

- Landesvollzug von Landesgesetzen

Beim Landesvollzug von Landesgesetzen führen die Landesbehörden, zu denen auch die Kommunen zählen, die Gesetze selbstständig und ohne Mitsprache des Bundes aus. Hierzu gehören vor allem der Denkmalschutz (*> Denkmalschutz/Denkmalpflege*), Theater, Museen, Sport, Polizei, regionale Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung und Landesplanung (*> Landesplanung, Landesentwicklung*).

Zusammenfassend sind nach den Privatisierungen von Bahn, Post und Flugsicherung nur noch das Auswärtige Amt, die Bundeswasserstraßen, die Bundespolizei, die Finanzverwaltung, die Arbeitsverwaltung (als mittelbare) sowie die Bundeswehrverwaltung Bereiche mit einem eigenständigen bundesstaatlichen Behördenunterbau. Der gesamte Bildungsbereich, das Krankenhauswesen, die Polizei, Umweltschutzmaßnahmen, Straßenbaumaßnahmen (auch Autobahnen und Bundesstraßen), die Finanzämter, Energiemaßnahmen, viele soziale Dienste wie Sozialhilfe, Wohngeld oder Kriegsopferfürsorge und anderes mehr werden von Ländern und Kommunalbehörden bearbeitet.

3 Verwaltungsorganisation und -aufbau

Grundsätzlich kann im Hinblick auf Verwaltungsorganisation zwischen zwei denkbaren theoretischen Grundmodellen der Staatsorganisation – einer horizontalen gebietsbezogenen und einer vertikalen funktionsbezogenen – unterschieden werden (vgl. Benz 2002; Bogumil/Jann 2009):

- Horizontal organisiert heißt, dass es in der Regel keinen durchgängigen Behördenapparat von der Bundes- bis zur Ortsebene gibt, sondern jede Verwaltungsebene ihren abgegrenzten und gebündelten Aufgabenbereich hat. Alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt, deshalb wird dieses Modell auch als Gebietsorganisationsmodell bezeichnet. Es kommt dabei zu einer Bündelung von Verwaltungsaufgaben und einer einheitlichen Verwaltung.

Verwaltung, öffentliche

- Das funktionsbezogene oder vertikale Modell legt besonderen Wert auf die optimale Erfüllung von öffentlichen Teilfunktionen. Es ist gekennzeichnet durch einen durchgängigen Behördenapparat. Für jede abgrenzbare Fachaufgabe wird eine spezielle Organisation geschaffen (z. B. staatliche Sonderbehörden). Hier dominiert die sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise und ein aufgabenbezogenes Organisationsmodell. In Deutschland waren z. B. der Auswärtige Dienst, Eisenbahn, Post und Militär schon immer funktional organisiert, aber Beispiele sind auf Landesebene auch staatliche Bereiche wie Forstwirtschaft, Gewerbeaufsicht, Polizei oder Schule.

Im Allgemeinen erleichtert das Gebietsorganisationsmodell eher die Harmonisierung und den Ausgleich sich tendenziell gegenseitig behindernder Aufgaben und die demokratische Kontrolle vor Ort, bedingt damit aber auch die suboptimale Erfüllung von Aufgaben aus fachlicher Sicht. Das Aufgabenorganisationsmodell führt zur Spezialisierung und Professionalisierung, damit allerdings auch zur Zentralisierung und erschwerten Kontrolle. Der darin angelegte Konflikt lässt sich in Deutschland am Bereich der Umweltpolitik gut verdeutlichen: Eigentlich bevorzugen Anhänger der „Grünen“ aufgrund ihrer Vorliebe für möglichst direkte demokratische Kontrolle das Gebietsorganisationsmodell (starke lokale, bürgernahe und demokratisch kontrollierte Verwaltung), im Bereich des Umweltschutzes sind sie aber oft Verfechter starker staatlicher Sonderbehörden (staatliches Umweltamt, staatlicher *Naturschutz*), weil sie befürchten, dass bei Entscheidungen auf lokaler Ebene Umweltbelange hinter anderen Entscheidungskriterien zurückstehen müssen. In Deutschland existiert ein Mischsystem zwischen Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell, ursprünglich mit dem Vorrang der Gebietsorganisation in dem Sinne, dass der größere Teil der Aufgaben vor Ort oder auf der Ebene der Regierungspräsidien gebündelt wird, für bestimmte Aufgaben jedoch eine spezielle Organisation verantwortlich ist.

In den 16 Bundesländern kann zwischen den zweistufig aufgebauten Flächenländern, den dreistufig aufgebauten Flächenländern und den drei Stadtstaaten unterschieden werden. Zweistufiger Verwaltungsaufbau stärkt eher die Fachverwaltung, der dreistufige die allgemeine Verwaltung.

In den meisten Flächenländern (vor allem den größeren Bundesländern mit Ausnahme Niedersachsens) dominiert eine dreistufige Verwaltung. Hier wird versucht, eine weitgehende Konzentration staatlicher Aufgabenwahrnehmung auf der mittleren Ebene durch Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen (staatliche Bündelung) vorzunehmen. In den letzten Jahren wurden häufig Aufgaben der unteren und oberen Landesbehörden hierhin verlagert, was zu einem Aufgabenzuwachs auf der mittleren Ebene führte (z. B. in Baden-Württemberg). Allerdings gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgaben noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden: der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz und der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen.

Eine zweistufige Verwaltung ohne allgemeine Mittelinstanz findet sich vornehmlich in den Bundesländern mit geringer Bevölkerungszahl (unter drei Mio. Einwohner, Ausnahmen Sachsen-Anhalt und Thüringen) mit der Ausnahme von Niedersachsen. Hier versucht man, die durch fehlende Mittelinstanzen in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung

(Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder durch Verlagerung von Aufgaben auf Kommunen und Kreise. Das Ausmaß der Kommunalisierung ist abhängig von der kommunalen Gebietsstruktur.

Neben der Zwei- oder Dreistufigkeit können die Bundesländer nach der Größe der kommunalen Gebietsstruktur unterschieden werden. In allen Flächenländern gibt es oberhalb der Gemeindeebene (11.093 Gemeinden, Stand: Ende 2013) die Verwaltung der insgesamt 295 Landkreise und der 107 kreisfreien Städte. Die drei Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) sind kreisfreie Städte und Stadtstaaten zugleich (und damit den Ländern gleichgestellt). In den Flächenländern schwankt die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde zwischen 1.730 in Rheinland-Pfalz und 44.330 in Nordrhein-Westfalen, die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Kreis zwischen 95.510 in Thüringen und 338.741 in Nordrhein-Westfalen. Der Grund liegt darin, dass in den 1970er Jahren in sehr unterschiedlichem Ausmaß Gemeinde- und Kreisgebietsreformen durchgeführt wurden (Bogumil 2015).

4 Umfang des öffentlichen Dienstes

Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) und ihre Wirtschaftsunternehmen sind der wichtigste Bereich der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Dies wird auch an den Beschäftigtenzahlen deutlich. Ende 2012 gab es insgesamt 4,6 Mio. Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Deutschland. Die meisten Personen arbeiten dabei in den Gebietskörperschaften: in der Verwaltung des Bundes (11 %), in der Verwaltung der Länder (51 %) und in den Kommunalverwaltungen (30 %). Die übrigen 8 % arbeiten in der mittelbaren Verwaltung.

Bis Anfang der 1990er Jahre war es zu einem stetigen Anstieg der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst gekommen, Höhepunkt war die Übernahme ostdeutscher Bediensteter im Rahmen der deutschen Einheit im Jahr 1991 mit knapp 6,7 Mio. Beschäftigten. Seit diesem Zeitpunkt fand im Zuge der Diskussionen um Haushaltskonsolidierung und Privatisierungen (Post, Bahn) ein nicht unerheblicher Personalabbau statt. Berücksichtigt man die Ausgliederung aus den Kernhaushalten (Krankenhäuser, kommunale Wirtschaftsunternehmen, Hochschulen), so ergibt sich laut Vesper (2012: 43) ein Personalabbau von insgesamt 18 %. Bedenkt man, dass der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ebenfalls erheblich zugenommen hat – von 1991 bis 2012 von 16 % auf 33 % –, so dürfte Deutschland im internationalen Vergleich mittlerweile über einen öffentlichen Dienst geringeren Umfangs verfügen.

5 Verwaltungsreformen

Verwaltungsreformen können als geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der Verwaltung definiert werden. Sie sind vor allem Sache der Länder und Kommunen, da diese für die meisten Verwaltungstätigkeiten zuständig sind.

Verwaltung, öffentliche

Ein Überblick der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zeigt ein durchaus widersprüchliches Bild. Zum einen gibt es Tendenzen einer außerordentlichen Kontinuität des deutschen Verwaltungssystems, zum anderen sind deutliche Veränderungen unübersehbar. Heute wie vor 50 Jahren ist die öffentliche Verwaltung durch die Merkmale einer klassischen weberianischen Bürokratie gekennzeichnet, also durch Aktenmäßigkeit, Amtshierarchie, generell geordnete Kompetenzen, Regelgebundenheit der Amtsführung und Ähnliches. Die bestimmenden Strukturmerkmale der Verwaltung, sei es im Bereich des Personals (Berufsbeamtentum), der Makro- und Mikroorganisation (Dreistufigkeit, Linienorganisation), der Verfahren (Rechtsförmigkeit, Justiziabilität) und der Finanzen (Kameralistik) wurden trotz kontinuierlicher Reformversuche nicht grundlegend verändert.

Dennoch ist die öffentliche Verwaltung von 1949 nicht mit derjenigen des Jahres 2015 gleichzusetzen, ganz zu schweigen mit der Verwaltung des Kaiserreichs. Die moderne Verwaltung unterscheidet sich aufgrund ihrer Aufgaben, ihres Umfangs, ihrer Differenzierung und Professionalisierung, der Einstellungen und Qualifikationen ihrer Mitarbeiter, ihrer Techniken, Kommunikationsmittel und Verfahrensweisen und nicht zuletzt aufgrund ihrer vielfältigen Verflechtungen mit ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umwelt und ihrer politischen Steuerung grundlegend von ihren Vorgängern. Es lassen sich fünf große Phasen der Verwaltungsreform in Deutschland unterscheiden:

- die „Aktive Politik“ sowie die kommunale Gebietsreform Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre,
- die Bemühungen um Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung ab Ende der 1970er Jahre,
- die Diskussionen um Bürgernähe, Bürgerämter und die Bürgergesellschaft seit Ende der 1970er Jahre,
- die betriebswirtschaftlich inspirierte Binnenmodernisierung der Verwaltung im Zuge der Public-Management-Bewegung und die Privatisierungs- und Liberalisierungsdiskussionen seit Anfang der 1990er Jahre sowie
- die neueren Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern seit Anfang des 21. Jahrhunderts.

An dieser Stelle lässt sich auf diese Reformen nicht ausführlich eingehen (vgl. Bogumil/Jann 2009: 219 ff.), allerdings sollen die Möglichkeiten und Grenzen von Verwaltungsreformen kurz betrachtet werden. Bezüglich der Veränderungsbereitschaft von öffentlichen Verwaltungen ist zunächst zu beachten, dass sie komplexere Organisationsziele haben (Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, demokratische Legitimität und Effektivität) als private Unternehmen. Des Weiteren weisen öffentliche Verwaltungen eine besondere Organisationsstruktur auf. Es gibt im öffentlichen Dienst einen besonderen institutionellen Schutz (Unkündbarkeit, Bestandssicherheit, kaum marktlicher Wettbewerb, gleichberechtigter Zugang zu gesetzlichen Leistungen) sowie eine besondere Form der politischen Steuerung (Parteienwettbewerb). Sowohl die institutionellen Schutzfaktoren als auch die Schwierigkeiten, Veränderungsprozesse in Verwaltungen politisch zu steuern, bewirken, dass Veränderungen in öffentlichen Verwaltungen selten intern angestoßen werden.

Verwaltungsreformen scheitern daher vor allem an starken Beharrungskräften in den Organisationen. Es bedarf stets der Schaffung eines institutionellen wie auch individuellen Eigennutzes und einer aktiven Gestaltung von Reformprozessen. Nur auf diese Weise ist es möglich, die zum Organisationsalltag gehörenden, aber oftmals wenig thematisierten mikropolitischen Prozesse so zu steuern, dass sie im Sinne der Reformmaßnahmen eingesetzt werden können. Immer dann, wenn ein Reformprozess in deutlichem Ausmaß Gewinner und Verlierer hervorbringt, verschärfen sich die mikropolitischen Auseinandersetzungen in Organisationen. Wenn durch Reformmaßnahmen bestehende Kernüberzeugungen und Spielregeln der Akteure infrage gestellt werden, bringt dies erhebliche Probleme mit sich, da die Schaffung von Anreizen zur Veränderung der Spielregeln in der öffentlichen Verwaltung nicht einfach ist.

Angesichts dieser Beharrungskraft wird in der Verwaltungsreformforschung intensiv über mögliche Erfolgsfaktoren von Veränderungsprozessen diskutiert. Von Bedeutung als allgemeine Erklärungsmerkmale für Reformen sind in der Regel Pfadabhängigkeiten, institutionelle Arrangements, Akteure, Ideen und Gelegenheiten. Bezieht man diese Erklärungsmerkmale auf Reformprozesse in der öffentlichen Verwaltung, so sind angesichts der hier bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen und der Akteurskonstellationen die Aussichten für umfassende Verwaltungsreformen prinzipiell begrenzt. Dies ist die weitgehend übereinstimmende Erklärung verschiedener organisations- und steuerungstheoretischer Ansätze. Verwaltungsreformen sind meist keine geplanten Prozesse der Problemlösung, sondern vielmehr schrittweise Anpassungen an veränderte Bedingungen, oftmals orientiert an historisch angelegten Lösungsmustern.

Um die internen Beharrungskräfte zu überwinden und neue Spielregeln zu schaffen, ist in der Regel externer Druck erforderlich, der es (manchmal) ermöglicht, Einfluss auf Veränderungsprozesse zu nehmen und die Reformen von außen (mit) zu steuern. Möglichkeiten, Verwaltungen unter Druck zu setzen, sind Haushaltskrisen, der Standort- und Imagewettbewerb sowie der Druck der Bürger (nicht zuletzt durch die Direktwahl der Bürgermeister auf kommunaler Ebene) oder die Herstellung von Öffentlichkeit. Hierdurch gelingt es entweder, dass die Verwaltungen aus Rechtfertigungs- und Legitimationsgründen selbst Reformen ergreifen, oder die Politik sieht sich genötigt zu handeln, indem sie Sparvorgaben festlegt, (selten) klare Vorgaben für Reformen bestimmt oder diese gesetzlich vorschreibt und die Verwaltungen damit verpflichtet. Ein zentrales Problem jedoch bleibt bestehen: Verwaltungspolitik als Politik zur Steuerung der Verwaltung (und nicht misszuverstehen als politisches Handeln der Verwaltung) wird weitgehend von der Verwaltung selbst betrieben. Verwaltungsreformen müssen von Verwaltungen selbst umgesetzt werden und hier ergeben sich, wenn die Politik nicht achtgibt und intelligent steuert, zahlreiche Handlungsspielräume, um die Reformziele zu unterlaufen. Zudem gibt es nicht immer oder sogar selten eindeutige und klare Erkenntnisse über Wirkungsbeziehungen zwischen Verwaltungsreformen und den erwünschten Ergebnissen, sodass beabsichtigte Maßnahmen häufig umstritten sind. Alles in allem sind die Möglichkeiten zur umfassenden Reformierung von Verwaltungen begrenzt.

Allerdings ist es der Politik im Bereich neuerer Verwaltungsstrukturreformen der Länder in den letzten Jahren zum Teil gelungen, gegen den Widerstand von Teilen der Landesverwaltung umfassende Reformkonzepte mittels stark strukturierter und kontrollierter Umsetzungsprozesse, durch externen Druck über Einsparvorgaben und unter Ausnutzung vorhandener Machtkonstellationen durchzusetzen bzw. die Erreichung bestimmter Reformziele sicherzustellen, wie z. B. die Abschaffung von Bezirksregierungen in Niedersachsen oder die Abschaffung zahlreicher Sonderbehörden in Baden-Württemberg (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).

6 Verwaltungswissenschaften

Mit den unterschiedlichen Teilaspekten der öffentlichen Verwaltung befassen sich die Verwaltungswissenschaften im Rahmen von Fachrichtungen wie Rechtswissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Soziologie, Psychologie, Geschichtswissenschaft, Rechtsphilosophie oder auch Staatslehre. In der Rechtswissenschaft geht es dabei vor allem um die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung oder z. B. um das Dienstrecht, in der Volkswirtschaftslehre um die Ursachen und Auswirkungen von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, in der Betriebswirtschaftslehre um öffentliche Unternehmen und die Effizienz des Verwaltungshandelns, in der Soziologie um die Wechselbeziehungen zwischen Verwaltung und Gesellschaft und die Betrachtung von Verwaltung als Organisationen, in der Psychologie um die Interaktionen der Verwaltung mit ihrer Umwelt und den Menschen, in der Politikwissenschaft um die Verwaltung zur Durchsetzung politischer Ziele und die politische Steuerung der Verwaltung. Da Verwaltungswissenschaft von vielen Disziplinen betrieben wird, wird oftmals von Verwaltungswissenschaften im Plural gesprochen, z. B. „Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften“ in Speyer.

Dass der Gegenstand *Verwaltung* eine interdisziplinäre Herangehensweise erfordert, wird auch deutlich, wenn man sich die unterschiedlichen Anforderungen, denen öffentliches Handeln unterworfen ist, vergegenwärtigt (vgl. Offe 1974: 344; Bogumil 2001: 26). Verwaltungshandeln unterliegt immer verschiedenen Rationalitäten:

- einem legalen Richtigkeitstest (juristische Rationalität), also die Frage der Legalität, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes,
- einem Wirtschaftlichkeitstest (ökonomische Rationalität), also die Frage der Effizienz staatlichen Handelns,
- einem politischen Konsenstest (politische Rationalität im Sinne von politics), also die Frage der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, d. h. der Legitimität der Verwaltung, sowie
- einem funktionalen Wirksamkeitstest (politische Rationalität im Sinne von policy), also die Frage der Effektivität politischer und administrativer Maßnahmen.

Das Problem besteht darin, dass Verwaltungshandeln diesen Tests immer gleichzeitig ausgesetzt ist und es kein übergeordnetes Rationalitätskriterium gibt, sodass interdisziplinärer Austausch nötig ist, um den Gegenstandsbereich gänzlich zu erfassen. Dennoch hat sich in Deutschland die Idee einer neuen Disziplin *Verwaltungswissenschaft* als einer eigenen Disziplin nicht durchsetzen können, vielmehr dominiert im Unterschied zu den USA der fachwissenschaftliche Zugang zum Erkenntnisgegenstand *Öffentliche Verwaltung* (Bogumil/Jann 2009).

7 Planungsverwaltung

In einem föderalen Bundesstaat mit verfassungsmäßiger Garantie kommunaler Selbstverwaltung (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) müssen die verschiedenen Ebenen im Bereich der Raumpolitik zusammenarbeiten. Diese Verantwortungsteilung ist in Deutschland vor allem durch das im Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz verankerte ▷ *Gegenstromprinzip* institutionalisiert. Es sieht vor, dass die Ordnung der Teilräume sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügt und die Ordnung des Gesamtraumes die Gegebenheiten der Einzelräume berücksichtigt, mithin eine Koordinierungspflicht besteht. Unterschieden werden können daher unterschiedliche Ebenen der Raumplanung, von Leitvorstellungen und Raumordnungsplänen des Bundes über die Landes- und Regionalplanung der Länder bis hin zur kommunalen Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung).

Dem Bund wurden in der Föderalismusreform 2006 im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Kompetenzen im Rahmen der ▷ *Raumordnung* zugewiesen, die primär im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wahrgenommen werden.

Die Landesplanung wird in den Bundesländern administrativ unterschiedlich wahrgenommen, vom Wirtschaftsministerium in Baden-Württemberg über das Landwirtschaftsministerium in Niedersachsen bis hin zum eigenständigen Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung in Brandenburg. Ihre primäre Aufgabe ist die Konkretisierung der vom Bund festgelegten Grundsätze der Raumordnung für das Landesgebiet.

Die ▷ *Regionalplanung* ist das Bindeglied zwischen der Landes- und der kommunalen Bauleitplanung. Sie übernimmt als staatliche Aufgabe die Konkretisierung und Feinabstimmung der Landesplanung auf der regionalen Ebene. Auch wenn die Organisation der Regionalplanung zum Teil kommunal oder in gemeinsamer staatlich-kommunaler Trägerschaft stattfindet, kann sie durch das Genehmigungserfordernis als staatliche Aufgabe betrachtet werden (vgl. Hesse 2006: 7). Wichtiges Instrument der Regionalplanung ist die Aufstellung und Fortführung eines Regionalplans. Er stellt das zentrale Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument der Raumordnung dar, in welche sämtliche ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen infrastrukturellen Erfordernisse miteinfließen sollen. Eine weitere Aufgabe der Regionalplanung besteht darin, sämtliche raumbedeutsamen Planungen aufeinander abzustimmen (z. B. Ansiedlungen und Erweiterungen des großflächigen Einzelhandels, Windkraftträder etc.). Dabei muss das Regionale Raumordnungsprogramm allen Kommunen Entwicklungspotenziale zugestehen, aber die interkommunale Konkurrenz zügeln, um zu vermeiden, dass sich keine Kommune zulasten ihrer Nachbarkommunen entwickeln kann. Zudem müssen die Bedürfnisse der Landesplanung berücksichtigt werden.

Das wichtigste Instrument der kommunalen räumlichen Entwicklungsplanung ist die ▷ *Bauleitplanung*. Eingebunden ist die Bauleitplanung wiederum in die Ziele der Raumordnung (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*), also vor allem in die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung. Die Bauleitplanung ist eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Die letzte verbindliche Entscheidung über die Bodennutzung liegt damit in den Händen der kommunalen Gemeindevertretung. Die Bauleitplanung besteht in erster Linie aus dem

Verwaltung, öffentliche

▷ *Flächennutzungsplan* und dem ▷ *Bebauungsplan*. Im Flächennutzungsplan schlägt sich die strukturelle Zielvorstellung nieder, indem für das gesamte Gemeindegebiet die Art der Bodennutzung in Grundzügen dargestellt wird. Der Flächennutzungsplan ist für die Kommune und die sonstigen Behörden rechtlich maßgebend.

Da durch die Bauleitplanung vielfältige Interessen berührt sind, müssen in ihr die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden (▷ *Abwägung*). Hierzu dienen die Instrumente der formellen Bürgerbeteiligung und der Anhörung öffentlicher Träger. Die sogenannte frühzeitige Bürgerbeteiligung und die Anhörung von Trägern öffentlicher Belange sollen der Diskussion alternativer Planungen und der Darstellung der allgemeinen Problematik dienen. Nach Beschluss des Planungsentwurfes in der Gemeindevertretung wird der Entwurf ausgelegt. In dieser Phase findet die obligatorische Bürgerbeteiligung in der Regel in der Form einer Bürgerversammlung statt.

Literatur

- Benz, A. (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, 207-228.
- Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, J. (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, M.; Franzke, J.; Wegrich, K. (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, 273-299.
- Bogumil, J.; Ebinger, F. (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern – Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, A.; Wolf, F. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden, 275-288.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden.
- Forsthoff, E. (1973): Lehrbuch des Verwaltungsrechtes. Band 1: Allgemeiner Teil. München.
- Hesse, J. J. (2006): Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung: Vergleichsanalyse und Aufgabenkritik. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Berlin.
- Offe, C. (1974): Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns. In: Leviathan 2 (3), 333-345.
- Vesper, D. (2012): Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin/Düsseldorf.

Weiterführende Literatur

König, K. (2008): Moderne öffentliche Verwaltung. Berlin.

König, K. (2015): Operative Regierung. Tübingen.

Kuhlmann, S.; Wollmann, H. (2013): Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 12/2016